

## Rapport à la ministre sur l'application des dispositions du chapitre VI.1 de la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002)

Pouvoirs de la ministre exercés par la Ville de Québec

*Des gains pour les citoyens!*

Mai 2019



## Table des matières

<b>Faits saillants</b>	<b>3</b>
<b>Contexte de la Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs</b>	<b>4</b>
<b>Méthodologie</b>	<b>7</b>
<b>Constats</b>	<b>9</b>
Un guichet unique pour les citoyens	9
Inspections	10
Domaine d'application de la délégation	10
Autorisations dans le Vieux-Québec	10
Nouveau rôle pour la Ville	11
Archéologie	11
<b>Conclusion</b>	<b>12</b>
<b>Annexe</b>	<b>13</b>

## Faits saillants

982 demandes traitées en délégation de pouvoir par la CUCQ

Augmentation de 10 % du volume des demandes devant être traitées par la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec

24 % des dossiers traités en délégation ont nécessité une intervention auprès d'une autre unité administrative de la Ville de Québec

70 % des dossiers sont en lien avec des interventions sur des composantes extérieures des bâtiments





## Contexte de la Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs

En décembre 2016, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*. Parmi les différents pouvoirs, reconnaissances et responsabilités accordés à la Ville, cette loi modifie, notamment au chapitre VI.1, la *Loi sur le patrimoine culturel* pour prévoir l'exercice par la Ville de certains pouvoirs d'autorisation de la ministre de la Culture et des Communications.

En complément de la *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*, l'Assemblée nationale a adopté en juin 2017 la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. Plus spécifiquement, cette loi apporte certaines spécifications et certains amendements, notamment en lien avec l'article 179.1 de la *Loi sur le patrimoine culturel* afin de clarifier certaines notions sur l'exercice des pouvoirs de la ministre délégués à la Ville de Québec.

Ainsi, la *Loi sur le patrimoine culturel* est modifiée afin de permettre à la Ville de Québec d'exercer certains pouvoirs au nom de la ministre dans les aires de protection, les sites patrimoniaux déclarés et les sites patrimoniaux classés présents sur son territoire. De façon générale, ces pouvoirs concernent la délivrance d'autorisations à réaliser certains travaux autres que de la démolition en tout ou en partie d'un immeuble, de l'érection d'une nouvelle construction et de l'excavation du sol, même à l'intérieur d'un bâtiment, accessoire à une telle démolition ou érection. De plus, la Ville est maintenant responsable des inspections ainsi que des poursuites pénales découlant des infractions liées à l'exercice des pouvoirs délégués.

En principe, ces pouvoirs délégués sont exercés par le conseil municipal. Cependant, il est prévu que le conseil municipal peut, selon les dispositions prévues à la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, les déléguer à son comité exécutif ou à la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (CUCQ) en tout ou en partie. Considérant qu'une grande partie des demandes d'autorisation touchent des interventions relativement mineures sur les composantes extérieures des bâtiments, il apparaissait que d'en laisser la responsabilité au conseil municipal ou de la confier au comité exécutif n'était pas opportun en matière d'efficience et d'utilisation optimale des ressources. Enfin, comme les interventions associées à ces demandes d'autorisation sont déjà sous la compétence de la CUCQ, en vertu des dispositions de la Charte et de la réglementation qui en découle, cela se serait concrétisé par deux juridictions similaires exercées par deux entités différentes de la Ville.

La CUCQ possède déjà une expertise importante dans le domaine de la préservation du patrimoine bâti. De plus, elle se réunit hebdomadairement et interrompt rarement ses séances en période estivale. Ce choix s'est donc avéré la solution la plus judicieuse sur le plan de l'efficacité et du service client.

La Loi prévoit finalement que la Ville de Québec doit, au plus tard le 9 juin 2019 et par la suite tous les cinq ans, faire rapport au ministère de la Culture et des Communications (MCC) sur l'application des dispositions relatives à l'exercice de ces pouvoirs délégués.

Le présent rapport rend compte des résultats et des constats observés sur une période s'échelonnant du 9 juin 2017 au 31 décembre 2018.



## Secteurs visés par la Loi sur le patrimoine culturel sur le territoire de la ville de Québec

### Sites patrimoniaux déclarés (4) :

- Site patrimonial de Charlesbourg
- Site patrimonial de Beauport
- Site patrimonial de Sillery
- Site patrimonial du Vieux-Québec

### Sites patrimoniaux classés (5) :

- Site archéologique Cartier-Roberval
- Site patrimonial de la Chute-Montmorency
- Site patrimonial de la Visitation
- Site patrimonial du Monastère-des-Augustines-de-l'Hôtel-Dieu-de-Québec
- Site patrimonial de l'Habitation-Samuel-de-Champlain

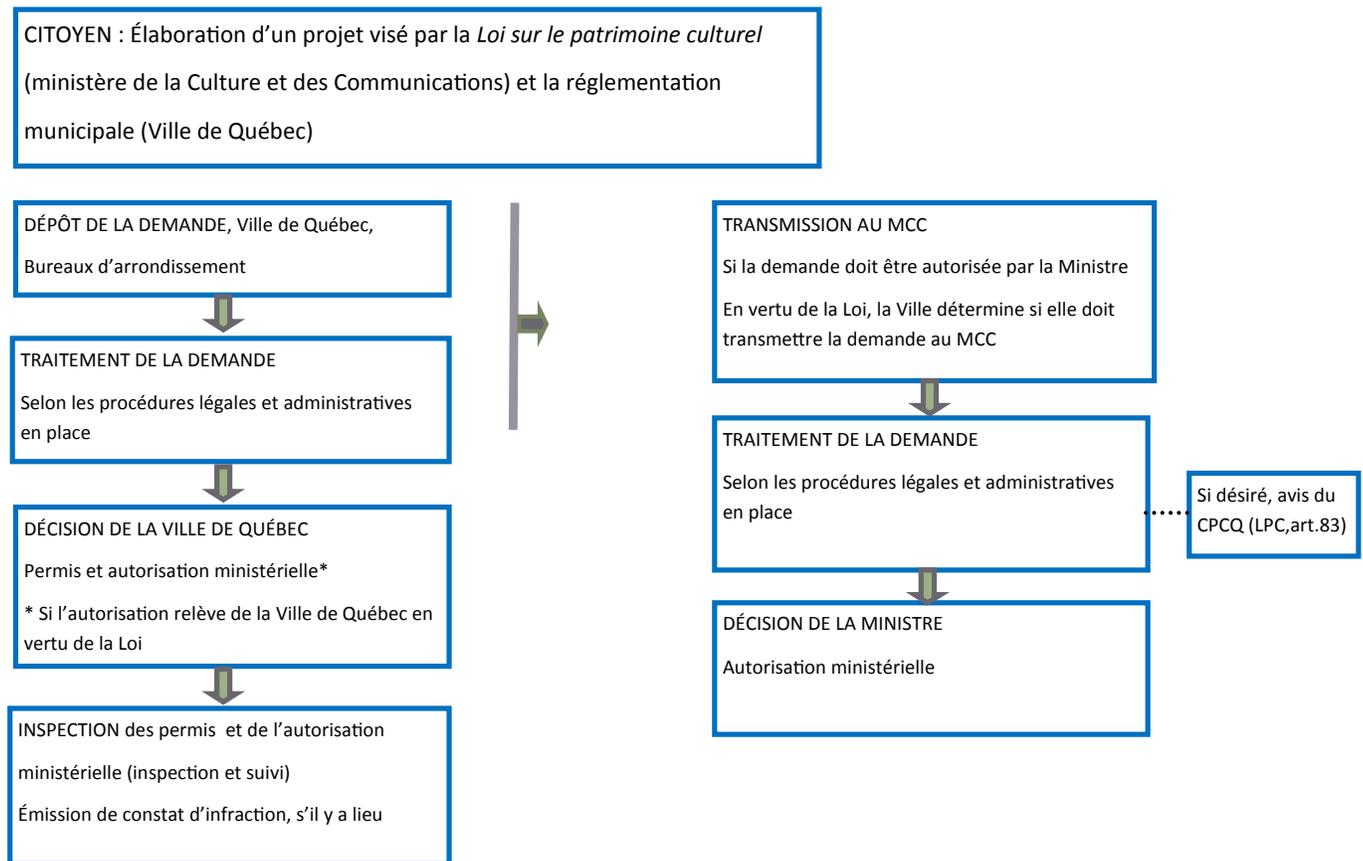
### Aires de protection (7) :

- Aire de protection de la Maison Cornélius-Krieghoff
- Aire de protection de la Chapelle des Sœurs du Bon-Pasteur
- Aire de protection de la Maison Laurent-Dit-Lortie
- Aire de protection de la Maison Parent
- Aire de protection de la Maison Tessier-Dit-Laplante
- Aire de protection de la Maison Savard
- Aire de protection de la Maison Maizerets





## Cheminement d'une demande de permis dans un secteur assujéti au ministère de la Culture et des Communications





## Méthodologie

On évalue à près de 1 000, le nombre de demandes d'autorisation pour lesquelles la Ville de Québec a exercé le pouvoir délégué du MCC durant la période ciblée. Le tableau 1 (Rapport à la ministre sur l'application des dispositions du chapitre VI.1 de la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002), page 8) fait état du nombre d'autorisations délivrées par types d'intervention.

Les demandes de permis traitées en délégation (voir tableau en annexe intitulé Gestion des autorisations de travaux en vertu du chapitre VI.1 de la *Loi sur le patrimoine culturel*) sont analysées par la CUCQ, au cas par cas, en fonction de leur impact sur les valeurs des différents sites patrimoniaux. L'analyse se fait sous deux niveaux de juridiction, soit en fonction des objectifs et critères édictés au *Règlement sur la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec*, R.V.Q. 1324, et selon les orientations s'appliquant à tous les types d'interventions, orientations générales et orientations particulières présentées dans les plans de conservation des sites patrimoniaux de Beauport, Charlesbourg et Sillery. De plus, la CUCQ vérifie si les travaux sont déjà réalisés et valide les statuts antérieurs (refus, conditions, etc.) déjà émis par le MCC.

Les demandes concernant l'abattage d'arbres ou nécessitant des travaux d'excavations sont analysées respectivement par les techniciens en foresterie urbaine de la Division de la foresterie urbaine et de l'horticulture des arrondissements de Beauport et de Charlesbourg et par les archéologues municipaux de la Division du patrimoine et des relations internationales du Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales de la Ville de Québec, qui transmettent leurs recommandations et leurs avis à la CUCQ.

Enfin, l'équipe de professionnels en soutien à la CUCQ se charge de l'analyse, des recherches, de la coordination interservices, des présentations auprès de la CUCQ, de la rédaction des rapports et du suivi avec la clientèle pour toutes les demandes que la CUCQ traite au nom de la ministre. L'équipe est composée d'architectes et d'une technicienne en architecture spécialisés en patrimoine bâti.

Tableau 1

**Rapport à la ministre sur l'application des dispositions du chapitre VI.1 de la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002)**

**Pouvoirs de la ministre exercés par la Ville de Québec**

Du 9 juin 2017 au 31 décembre 2018

Nombre d'autorisations délivrées par types d'interventions	Aires de protection	Sites patrimoniaux déclarés et classés	Total général
Abattage d'arbres	1	42	43
Affichage	6	106	112
Aménagements paysagers publics ou privés	-	50	50
Construction <sup>*1 *2</sup>	4	159	163
Démolition <sup>*3 *4</sup>	4	7	11
Déplacement	-	3	3
Opérations cadastrales / Lotissement	-	34	34
Renseignements préliminaires	1	27	28
Travaux de rénovation	10	522	532
Travaux d'infrastructure municipale ou privée	-	18	18
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>956</b>	<b>982</b>

<b>Délai de traitement moyen couvrant l'ensemble des autorisations délivrées</b>	Respect de la cible de 90 % des dossiers traités en 20 jours et moins consécutifs
<b>Autorisations délivrées avec des conditions archéologiques</b>	196
<b>Autorisations délivrées par la Ville dont elle est propriétaire de l'immeuble</b>	54

<b>Inspection de la conformité des travaux</b>	Données non disponibles <small>*considérant le délai de réalisation de travaux et considérant la période couverte par la reddition de compte, aucune donnée n'est actuellement disponible</small>
--	--

\*1 Aires de protection - Construction autre que l'édification ou l'érection d'un bâtiment principal

\*2 Sites patrimoniaux - Construction autre que l'érection d'un nouveau bâtiment principal

\*3 Aires de protection - Démolition autre que la démolition totale d'un bâtiment

\*4 Sites patrimoniaux - Démolition autre que totale d'un bâtiment ou partielle d'un bâtiment liée à l'érection d'un nouveau bâtiment principal



## Constats

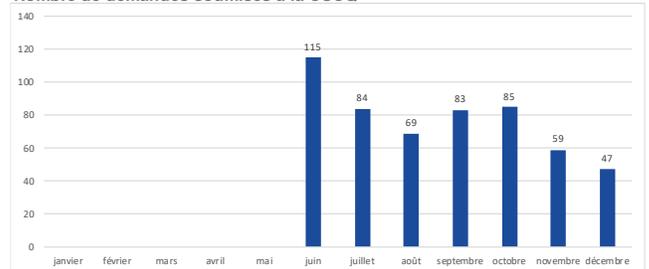
### Un guichet unique pour les citoyens

Pour l'ensemble des 1 449 demandes situées dans les aires de protection, les sites patrimoniaux déclarés et les sites patrimoniaux classés, reçues entre le 9 juin 2017 et le 31 décembre 2018 pour analyse par la CUCQ (voir les graphiques ci-illustrés), environ les 2/3 ont été traitées en délégation, soit près de 1 000 demandes. C'est un avantage considérable pour les citoyens, car ces derniers ont pu bénéficier d'un traitement unique de leur demande en éliminant une étape du processus correspondant au délai de traitement par le MCC. Ils ont ainsi pu procéder à leur demande de subventions, le cas échéant, et à l'exécution de leurs travaux plus rapidement.

Un autre avantage important pour les citoyens de la Ville de Québec est l'accès aux professionnels en soutien à la CUCQ qui appliquent les exigences et orientations des deux juridictions et qui peuvent ainsi guider adéquatement les citoyens dans leurs travaux. Cela permet de simplifier le processus et de diminuer le nombre d'intervenants dans un même dossier, considérant qu'une grande partie des demandes d'autorisation touchent des interventions relativement mineures sur les composantes extérieures des bâtiments.

Commission d'urbanisme et de conservation de Québec  
du 9 juin au 31 décembre 2017

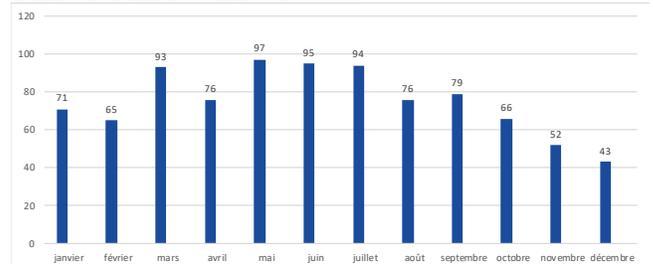
Nombre de demandes soumises à la CUCQ



Nb total de demandes	Ministère
	542

Commission d'urbanisme et de conservation de Québec  
du 1er janvier au 31 décembre 2018

Nombre de demandes soumises à la CUCQ



Nb total de demandes	Ministère
	907

Nb total de demandes du 9 juin 2017 au 31 décembre 2018	Ministère
	1449



## Inspections

Actuellement, il est important de savoir que le MCC ne fait pas d'inspections systématiques sur toutes les demandes traitées. Lors du transfert de responsabilités à la Ville de Québec, le MCC a indiqué être satisfait des pratiques, procédures et réglementations en vigueur à la Ville de Québec en matière d'inspection. Depuis le 9 juin 2017, les inspecteurs et les archéologues municipaux ainsi que l'équipe de professionnels en soutien à la CUCQ agissent dorénavant à titre d'inspecteurs en vertu de la Loi. La Ville de Québec maintient ses bonnes pratiques en matière d'inspection (rigueur dans l'inspection des permis, suivis et émissions de constats d'infraction, s'il y a lieu) dans les aires de protection, les sites patrimoniaux déclarés et les sites patrimoniaux classés.

De plus, depuis 2018, la Ville de Québec a procédé à une révision de ses catégories de permis d'inspection, comme recommandé par le vérificateur général de la Ville de Québec. L'organisation municipale a aussi procédé à une réorganisation du travail pour accélérer le traitement des demandes. Cela a permis de réduire le nombre de dossiers en attente.

Les catégories de permis nécessitant toujours une inspection sont celles où il y a un risque d'incidence sur la sécurité des biens et des personnes, sur l'environnement et sur l'esthétique, notamment en lien avec les exigences du *Règlement de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec* et sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA).

Cependant, la Ville de Québec et le MCC divergent d'opinion lorsqu'il s'agit de travaux réalisés sans l'obtention préalable de l'autorisation du MCC. Cette divergence mène à l'émission d'avis à double juridiction par la CUCQ qui apportent beaucoup de confusion et d'insatisfaction pour les citoyens qui les reçoivent.

### Piste de solution :

La Ville de Québec souhaite développer, en collaboration avec le MCC, une méthodologie acceptable pour les deux parties permettant de faciliter le traitement de ces demandes.

## Domaine d'application de la délégation

Dans les aires de protection, les sites patrimoniaux déclarés et les sites patrimoniaux classés, en vertu des articles 179.1 et 179.2 de la *Loi sur le patrimoine culturel*, certains travaux de démolition en tout ou en partie et d'agrandissement demeurent sous la juridiction du MCC. Les professionnels en soutien à la CUCQ doivent interpréter, au cas par cas, et de concert avec le MCC, si ces demandes doivent être traitées en délégation par la CUCQ ou transmises au MCC. Toutefois, selon l'article 179.3.1., le ministre peut prendre un règlement pour définir ce qu'on entend par « bâtiment » et « bâtiment principal » au sens de l'article 179.1. Cette difficulté dans l'interprétation de la Loi ajoute au travail de l'équipe en soutien à la CUCQ et aux délais de traitement des demandes.

### Piste de solution :

La Ville de Québec souhaite développer, en collaboration avec le MCC, un cadre logique permettant de faciliter le traitement de ces demandes.

## Autorisations dans le Vieux-Québec

Les demandes relatives aux immeubles situés dans le site patrimonial du Vieux-Québec sont analysées en fonction des objectifs et des critères édictés au *Règlement sur la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec*, R.V.Q. 1324, et des autres outils disponibles élaborés conjointement par le MCC et la Ville de Québec, considérant qu'à ce jour le plan de conservation du site patrimonial du Vieux-Québec n'est toujours pas adopté. Cette situation pose un problème, entre autres, pour l'analyse des dossiers délégués dont le type de travaux n'est pas couvert par le Règlement R.V.Q. 1324 : opérations cadastrales, excavations, abattages d'arbres, archéologie, travaux publics, aménagements de parc, etc.

### Piste de solution :

L'adoption à venir du plan de conservation du site patrimonial du Vieux-Québec par le MCC permettra de régler cette problématique.



## Nouveau rôle pour la Ville

Dans les aires de protection, les sites patrimoniaux déclarés et les sites patrimoniaux classés et pour certains types d'intervention (opérations cadastrales, excavations, abattages d'arbres, archéologie, travaux publics, aménagements de parc, etc.), la CUCQ assume les responsabilités du MCC, conformément aux articles 179.1 à 179.6 de la *Loi sur le patrimoine culturel*. Ces demandes, dont le type de travaux n'est pas couvert par le Règlement R.V.Q. 1324, représentent une augmentation d'environ 10 % du volume des demandes devant être traitées par la CUCQ.

Pour les autres types de demandes, relativement à des travaux extérieurs de rénovation par exemple, le traitement et l'analyse de ceux-ci génèrent une charge de travail supplémentaire pour l'équipe. Pour chaque demande traitée, des vérifications sur les travaux antérieurs doivent être effectuées en plus de la rédaction d'avis, et ce, même si le projet est approuvé sans condition.

### Piste de solution :

Dans ce contexte, la Ville a mis en priorité une démarche d'amélioration des processus liés à la CUCQ, et c'est dans ce contexte qu'elle continuera à viser l'excellence de sa prestation de services.

## Archéologie

En matière d'archéologie, l'entrée en vigueur de la délégation des autorisations a généré des investissements considérables en ressources humaines. En effet, plus de 200 demandes d'autorisation ont nécessité la formulation d'avis auprès de la CUCQ. Ces avis nécessitent une analyse du potentiel archéologique et la formulation de recommandations concernant les conditions à joindre aux autorisations de travaux. Avant l'entrée en vigueur de la délégation, moins de 20 % de ces demandes (principalement celles concernant les utilités publiques) faisaient l'objet de telles recommandations et la démarche était plus succincte considérant que les ressources du MCC réalisaient leur propre analyse afin d'accorder les autorisations.

En outre, des ajustements ont récemment dû être apportés aux libellés des conditions archéologiques compte tenu d'une interprétation différente du MCC et de la Ville de Québec au sujet de la responsabilité en cas de découverte archéologique lors d'une intervention. Étant donné que ces ajustements ont été faits récemment, il ne nous est pas encore possible de quantifier l'impact sur les ressources humaines de cette nouvelle responsabilité.

### Piste de solution :

Enfin, le MCC et la Ville de Québec ont récemment convenu d'améliorer l'échange d'informations sur les projets qui permettront de mieux contrôler le respect des conditions archéologiques lors de la réalisation des travaux, le tout par un croisement des données sur les autorisations accordées par la Ville de Québec avec celles sur l'octroi de permis de recherches archéologiques par le MCC. Cette amélioration permettra assurément d'effectuer un meilleur contrôle du respect des conditions archéologiques.

## Conclusion

En conclusion, la délégation des responsabilités offre des avantages évidents pour les citoyens : simplification, guichet unique, réponse rapide, service apprécié, etc. En contrepartie, elle génère un impact sur la charge de travail des ressources humaines de la Ville de Québec. Cela se traduit par une augmentation du temps affecté aux dossiers par l'équipe de soutien et du temps de traitement par la CUCQ.

Le transfert des responsabilités du MCC vers la Ville de Québec a été réalisé grâce à une étroite collaboration entre les deux parties. À première vue, ce transfert a été effectué avec un objectif de simplification pour le citoyen et la diminution d'étapes administratives avec moins de valeur ajoutée. L'objectif étant atteint, il nous est maintenant possible de constater sur une période de 18 mois comment ce transfert de responsabilités ne se fait pas à coût nul pour la Ville. Il sera donc impératif que la Ville de Québec et le MCC continuent de travailler en étroite collaboration afin de trouver des solutions pour équilibrer l'impact de l'adoption de la *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*, sur les ressources financières et humaines de la Ville de Québec tout en améliorant le service aux citoyens.





# Annexe

Gestion des autorisations de travaux en vertu du chapitre VI.1 de la Loi sur le patrimoine culturel		Responsabilité	
Type d'intervention		MCC	VdQ
<b>1. Article 48 - Immeubles patrimoniaux classés</b>			
1.1	Toutes les interventions qui touchent au bâtiment et au terrain si celui-ci est classé.	x	
<b>2. Article 49 - Aire de protection</b>			
2.1	Démolition en tout d'un bâtiment principal	x	
2.2	Démolition en partie d'un bâtiment principal		x
2.3	Démolition en tout d'un bâtiment accessoire	x	
2.4	Démolition en partie d'un bâtiment accessoire		x
2.5	Démolition (en tout ou en partie) d'une installation accessoire ou d'un aménagement		x
2.6	Démolition partielle liée à la réalisation d'une intervention déléguée		x
2.7	Construction d'un bâtiment principal	x	
2.8	Construction d'un bâtiment accessoire		x
2.9	Construction d'une installation accessoire		x
2.10	Opérations cadastrales (division, subdivision, redivision, morcellement)		x
2.11	Déplacement d'une construction existante sur son lot		x
2.12	Agrandissement d'un bâtiment existant		x
2.13	Aménagements paysagers publics ou privés		x
2.14	Travaux de fondation		x
2.15	Installation d'une piscine creusée		x
2.16	Toute intervention réalisée par la Ville de Québec sur un immeuble dont elle est propriétaire		x
2.17	Toute intervention réalisée par le gouvernement, un de ses ministères ou organisme mandataire	x	
<b>3. Article 64 - Sites patrimoniaux déclarés et classés</b>			
3.1	Démolition en tout d'un bâtiment principal	x	
3.2	Démolition partielle d'un bâtiment liée à l'érection d'un nouveau bâtiment principal	x	
3.3	Démolition en partie d'un bâtiment principal		x
3.4	Démolition en tout d'un bâtiment accessoire	x	
3.5	Démolition en partie d'un bâtiment accessoire		x
3.6	Démolition (en tout ou en partie) d'une installation accessoire ou d'un aménagement		x
3.7	Démolition partielle liée à la réalisation d'une intervention déléguée		x
3.8	Construction d'un bâtiment principal	x	
3.9	Construction d'un bâtiment accessoire		x
3.10	Construction d'une installation accessoire		x
3.11	Excavations liées à l'érection d'un nouveau bâtiment principal ou à la démolition en tout d'un bâtiment principal ou accessoire ou à la démolition partielle d'un bâtiment liée à l'érection d'un nouveau bât. princ.	x	
3.12	Analyse de l'impact archéologique des travaux d'excavation réalisés dans le cadre des excavations relevant du MCC (3.11)	x	
3.13	Agrandissement d'un bâtiment principal		x
3.14	Agrandissement d'un bâtiment accessoire		x
3.15	Agrandissement d'une installation accessoire		x
3.16	Déplacement d'une construction existante sur son lot		x
3.17	Opérations cadastrales (division, subdivision, redivision, morcellement)		x
3.18	Travaux de rénovation		x
3.19	Aménagements paysagers publics et privés		x
3.20	Abattage d'arbres		x
3.21	Travaux d'infrastructure municipale ou privée		x
3.22	Excavations liées aux interventions déléguées		x
3.23	Toute intervention réalisée par la Ville de Québec sur un immeuble dont elle est propriétaire		x
3.24	Analyse de l'impact archéologique des travaux d'excavation réalisés dans le cadre des interventions déléguées à la Ville		x
3.25	Toute intervention réalisée par le gouvernement, un de ses ministères ou organisme mandataire	x	
3.26	Analyse de l'impact archéologique des travaux d'excavation associés à une intervention réalisée par le gouvernement, un ministère, organisme mandataire	x	
<b>4. Article 65 - Affichage</b>			
4.1	Toutes les interventions visant l'affichage (sur poteau, sur potence, en vitrine, etc.) et archéologie associée aux excavations qui y sont reliées		x

19-05-13